

Wider den Gipfelglanz: die G20 muss den Netzwerkgedanken stärken

Gnath, Katharina; Schmucker, Claudia

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gnath, K., & Schmucker, C. (2012). *Wider den Gipfelglanz: die G20 muss den Netzwerkgedanken stärken*. (DGAP-Analyse kompakt, 5). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-379051>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

DGAPanalyse

kompakt

Prof. Dr. Eberhard Sandschneider (Hrsg.)
Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der DGAP e. V.

Juni 2012 N° 5
ISSN 2191-4869

Wider den Gipfelglanz: Die G20 muss den Netzwerkgedanken stärken

von Katharina Gnath und Claudia Schmucker



Deutsche Gesellschaft
für Auswärtige Politik e.V.

Wider den Gipfelglanz: Die G20 muss den Netzwerkgedanken stärken

von Katharina Gnath und Claudia Schmucker

Vom 18. bis 19. Juni 2012 treffen sich die Staats- und Regierungschefs der G20 in Los Cabos, Mexiko. Einen Tag nach den anberaumten Neuwahlen in Griechenland werden die Probleme der Eurozone wieder im Zentrum des Gipfels stehen; doch außer erneuten Aufrufen zum Lösen der Krise werden die G20 nichts Konkretes beitragen können. Auch jenseits der Eurokrise sind die Erwartungen an den Gipfel gering: Lediglich ein Aktionsplan zu Wachstumsstrategien soll verabschiedet werden, der keine großartige Neuerung zum Cannes-Plan vom letzten Jahr darstellt. Bei der Finanzmarktregulierung gibt es zwar Fortschritte, diese gehen jedoch vor allem auf die Vorarbeiten des Finanzstabilitätsrats zurück. Auf dem Gipfel wird es auch ein Tauziehen um die Mittelaufstockung und Quotenreform des Internationalen Währungsfonds (IWF) geben. Die Gipfelteilnehmer werden in Los Cabos jedoch kaum konkrete Ergebnisse erzielen.

Vier Jahre nach ihrem ersten Gipfel in Washington – und drei Jahre, nachdem sich die Mitglieder selbst zum wichtigsten Koordinationsgremium für die Weltwirtschaft erklärt haben – befindet sich die G20 in einem fundamentalen Dilemma zwischen dem Wunsch nach medienwirksamen Erfolgen und den beschränkten Möglichkeiten, die die Gipfel letztendlich hergeben: Grundsätzlich muss ein Umdenken stattfinden, was die G20 als informelle Gruppe tatsächlich leisten kann. So müssen die G20-Staaten erkennen und kommunizieren, dass es vor allem darum geht, durch regelmäßige Treffen ein Netzwerk zwischen den Staaten aufzubauen. Die G20 ist trotz aller Kritik weiterhin wichtig, weil sie eine Plattform bietet, um ressortübergreifend an internationalen Lösungen zu arbeiten und den langfristigen Dialog zwischen den Industrie- und Schwellenländern zu stärken.

Im Westen nichts Neues: Die Gipfelagenda von Los Cabos

Der mittlerweile jährliche G20-Gipfel auf Ebene der Staats- und Regierungschefs findet vom 18. bis 19. Juni 2012 in Mexiko statt und wird nach Südkorea zum zweiten Mal von einem Schwellenland ausgerichtet. Dabei wird die Lage der Weltwirtschaft und insbesondere die europäische Schuldenkrise nach den Neuwahlen in Griechenland eine dominante Rolle spielen. Darüber hinaus hat die mexikanische G20-Präsidentschaft Themen auf die Agenda gesetzt, die bis auf wenige Ausnahmen

keine neuen Ergebnisse bringen werden. Dazu gehören:

- 1) die weltwirtschaftliche Stabilisierung und globale Ungleichgewichte,
- 2) die Stärkung des Finanzsystems mit dem neuen Fokus auf finanzielle Einbindung (»financial inclusion«) – also einem breiteren Zugang zu Finanzdienstleistungen für die Bevölkerung in Entwicklungs- und Schwellenländern – und
- 3) die Fortsetzung der Reform der internationalen Finanzarchitektur, vor allem die Aufstockung der finanziellen Mittel des IWF.¹

Aktuelles Krisenthema Eurozone

Alles hängt vom Ausgang der Neuwahlen in Griechenland ab, die voraussichtlich am 17. Juni stattfinden werden. Die Chancen sind groß, dass die Staats- und Regierungschefs am ersten Tag ihres G20-Gipfels in Los Cabos einen politischen Scherbenhaufen in Griechenland vorfinden werden, der gravierende Risiken für den Euro, die Europäische Union und die internationalen Finanzmärkte birgt. Die G20 werden sich folglich auf dem Gipfel darum bemühen, geschlossen auf die Krise zu reagieren, und möglicherweise unmittelbare Krisenmaßnahmen einleiten, um einen Flächenbrand innerhalb und außerhalb der Eurozone zu verhindern. Allerdings wurde bereits auf dem G8-Gipfel in Camp David (USA) Mitte Mai 2012 deutlich, dass selbst die Industriestaaten untereinander uneins sind, wie man die Krise eindämmt und die europäischen Volkswirtschaften wieder auf einen Wachstumskurs führt: Während sich insbesondere die USA in einer neuen Koalition mit Frankreich und Italien dafür aussprachen, Wachstum durch Konjunkturprogramme und Projekte anzuregen, um einer »negativen Spirale« von Einsparungen vorzubeugen, blieb Deutschland bei seiner Position, dass die Haushaltskonsolidierung an erster Stelle stehen müsse. Diese Uneinigkeit spiegelt sich auch in der Abschlusserklärung des G8-Gipfels wider, die beide Punkte aufnimmt, ohne jedoch konkrete Maßnahmen für die Eurozone vorzuschlagen.² In diesem Punkt wird der Gipfel Los Cabos mit nunmehr 20 Teilnehmerstaaten ebenfalls zu keiner Einigkeit führen.

1. Weltwirtschaftliche Stabilisierung und globale Ungleichgewichte

Eng verknüpft mit der Situation in der Eurozone ist das Thema weltwirtschaftliche Stabilisierung. Dazu gehört vor allem der Abbau der globalen Ungleichgewichte. Bereits auf dem G20-Gipfel in Cannes im November 2011 wurde ein Aktionsplan verabschiedet, der im Kontext des »Framework for Growth« die wirtschaftliche Stabilisierung koordinieren und die globalen Ungleichgewichte bekämpfen soll. In dem Aktionsplan wurden Maßnahmen für die verschiedenen G20-Staaten festgelegt, darunter: die Haushaltskonsolidierung in

den USA, Japan und anderen Industrieländern, die Ankurbelung der Binnennachfrage in Überschussländern wie Deutschland, Kanada und China sowie Strukturreformen in Schwellenländern. Die Indikatoren aus den Bereichen Fiskal-, Finanz-, Struktur-, Geld- und Wechselkurs-, Handels- und Entwicklungspolitik, die unter der französischen Präsidentschaft festgelegt wurden, sind auf den Treffen der G20-Finanzminister im Februar und April 2012 im Wesentlichen bestätigt worden. Die bereits erarbeiteten Schwerpunkte sollen sich auch im neuen Los-Cabos-Aktionsplan widerspiegeln.³ Gastgeber Mexiko bestand jedoch darauf, nur sieben Monate nach Cannes einen neuen Aktionsplan aufzustellen, der dann einen mexikanischen Namen trägt.

2. Stärkung der Finanzmarktregulierung und finanzielle Einbindung

Beim Thema Finanzmarktreformen konzentriert sich die Gipfelagenda von Los Cabos in erster Linie auf die Umsetzung bereits beschlossener Regulierungen bzw. auf deren Weiterentwicklung. Die Empfehlungen werden vom Finanzstabilitätsrat (»Financial Stability Board«, FSB) gestaltet, dem sämtliche G20-Staaten angehören. So wurde das FSB von der G20 unter anderem damit beauftragt, bis Ende 2012 einen Bericht vorzulegen, wie man die Regulierung für systemrelevante international agierende Finanzinstitute (SIFIs) auf inländische systemrelevante Banken (D-SIFIs) übertragen kann. Des Weiteren soll das FSB im Laufe des Jahres Empfehlungen zur Regulierung des Schattenbankensektors vorlegen.⁴ Da sich der Zeitplan des Finanzstabilitätsrats nicht mit dem Gipfel von Los Cabos deckt, können hierzu keine neuen Ergebnisse erwartet werden.⁵

Ähnlich ergebnisarm wird es bei zwei weiteren Diskussionspunkten im Bereich der internationalen Finanzregulierung aussehen: Mexiko fordert Ausnahmeregelungen für Schwellen- und Entwicklungsländer bei der Umsetzung von Finanzmarktreformen. Auf Wunsch des Gastgebers haben die G20-Staaten vereinbart zu untersuchen, inwiefern die schärferen Finanzmarktregulierungen negative Folgen für Schwellen- und Entwicklungsländer haben könnten. Vor allem die Industriestaaten haben sich jedoch einhellig gegen Ausnahmerege-

lungen ausgesprochen, da sie eine Aufweichung der globalen Standards fürchten, die die G20 gerade etablieren soll. Aufgrund der starken Opposition wird dieses Thema in Los Cabos deshalb nur einen geringen Stellenwert einnehmen. Ebenso hat die von Deutschland immer wieder auf die Agenda gesetzte Finanztransaktionssteuer auf dem Gipfel in Mexiko aufgrund der Ablehnung zahlreicher Industrie- und Schwellenländer keine Aussicht auf Erfolg.

Die breitere Teilhabe an Finanzdienstleistungen unter dem Stichwort »financial inclusion« ist ein besonderes Anliegen der mexikanischen Präsidentschaft. Ziel ist es, der Bevölkerung in Entwicklungs- und Schwellenländern einen besseren Zugang zu Finanzdienstleistungen wie Bankkonten oder Versicherungen zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang gibt es mehrere Initiativen, die unter anderem eine Grundbildung der Bevölkerung in Finanzfragen, die Entwicklung neuer Aktionspläne sowie einen verbesserten Verbraucherschutz umfassen.⁶ Dieses Thema wird von allen G20-Staaten unterstützt; es geht dabei jedoch vor allem um bessere Rahmenbedingungen und weniger um finanzielle Zusagen.

3. Weiterführende Reformen der internationalen Finanzarchitektur

Die Reform der internationalen Finanzarchitektur, insbesondere des IWF, ist eine zentrale Forderung der mexikanischen G20-Präsidentschaft und sämtlicher G20-Schwellenländer und wird aufgrund der schwelenden Eurokrise eine dominante Rolle auf dem Gipfel spielen.

Kurz vor der diesjährigen Frühjahrstagung von IWF und Weltbank forderte IWF-Chefin Christine Lagarde die Mitgliedstaaten auf, ihre Beiträge angesichts der Risiken für die Weltwirtschaft um insgesamt 400 Mrd. Dollar aufzustocken. Die Bereitstellung dieser Mittel soll vor allem durch bilaterale Kreditlinien erfolgen. Obwohl die Kreditprogramme theoretisch allen IWF-Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen, wurden sie seit Beginn der Krise 2008 überproportional stark von europäischen Ländern in Anspruch genommen. Der IWF sieht außerdem die Länder der Eurozone weiterhin als größtes Risiko für die Weltwirtschaft an. So ist

anzunehmen, dass auch ein Großteil der neuen Kredite an die Staaten des Euroraums fließen wird. Daher hatten vor allem die Schwellenländer gefordert, dass die Eurostaaten zunächst ihre eigenen Rettungsfonds entsprechend aufstocken. Diese sehen sich jedoch mit der Aufstockung der Rettungsschirme EFSF und ESM auf 800 Mrd. Euro auf einem guten Weg.

Zahlreiche G20-Staaten sowie weitere IWF-Mitglieder haben sich nun bereiterklärt, die IWF-Mittel um mindestens 430 Mrd. Dollar zu erhöhen. Die Eurostaaten versprochen 200 Mrd. Dollar; davon stammen rund 55 Mrd. Dollar aus Deutschland. Japan will 60 Mrd. Dollar beisteuern. Die USA und Kanada hatten von Beginn an betont, sich nicht an dieser Aktion zu beteiligen, da ihrer Meinung nach sowohl die Eurostaaten als auch der IWF bereits über ausreichend Mittel verfügen.⁷

Die großen Schwellenländer wie Brasilien, China, Indien, Russland oder Indonesien haben ebenfalls bilaterale Kredite zugesagt, ohne dabei jedoch konkrete Zahlen zu nennen. Dies könnte sich noch als Problem auf dem Gipfel in Los Cabos erweisen: Im Gegenzug für die Mittelaufstockung pochen die Schwellenländer nämlich auf die rechtzeitige Umsetzung der 2010 von der G20 beschlossenen IWF-Quoten- und Governance-Reform. Damals war festgelegt worden, die Umverteilung der Stimmgewichte und Sitze im IWF-Führungsgremium zugunsten der großen Schwellenländer bis Herbst 2012 abzuschließen. Dazu ist eine Änderung der IWF-Statuten notwendig, die von mindestens 60 Prozent der Mitgliedstaaten (113 von 187) und 85 Prozent der gesamten Stimmen verabschiedet werden muss. Bislang haben jedoch lediglich 66 Mitglieder mit 46 Prozent der Stimmrechte diesen Zusatz akzeptiert. Vor allem unter den G20-Staaten, von denen die Reform ausging, lag die Ratifizierungsrate Ende April 2012 bei mageren neun von 19 Ländern.⁸ Insbesondere der amerikanische Präsident Barack Obama weigert sich, die Gesetzesvorlage vor den Wahlen im November 2012 in den Kongress einzubringen. Somit kann der ursprüngliche Zeitplan nicht mehr eingehalten werden. Die schleppende Umsetzung ist ein ernstes Problem für die G20, da sie die IWF-Reform als einen ihrer großen Erfolge verkauft hat.

Geringe Erwartungen an den Gipfel

Die Erwartungen an den Gipfel von Los Cabos sind somit gering: Es wird keine Einigung darüber geben, wie man das Krisenmanagement und das Wachstumsproblem in der Eurozone angehen soll. Bei den langfristigen globalen Wachstumsstrategien werden die G20-Staaten einen weiteren Aktionsplan verabschieden, der keine großen Neuerungen bringt. Bei der Finanzmarktregulierung gibt es Fortschritte, die jedoch vor allem auf die Vorarbeiten des FSB zurückgehen. Das zentrale Thema neben der Eurokrise wird das Tauziehen um die Mittelaufstockung und die Quotenreform des IWF sein. In der Vergangenheit haben die G20-Staaten bei der Reform der internationalen Finanzarchitektur durchaus bewiesen, dass sie in der Lage sind, Kompromisse zu schließen. Diese müssen nun jedoch auch umgesetzt werden – und hier bewegt sich bisher zu wenig.

Die G20 zwischen Wunsch und Möglichkeit

Nach der anfänglichen Begeisterung über die neue Gruppe und den erfolgreichen ersten Gipfeln zur Krisenbewältigung in Washington, London und Pittsburgh hat der Elan der G20 spürbar nachgelassen. Die Mitglieder sind sich bei grundlegenden Themen uneins (z. B. globale Wachstumsstrategien) – wobei sich die Kluft nicht nur zwischen Industrie- und Schwellenländern, sondern auch zwischen den Industrieländern untereinander (Deutschland und USA / Frankreich) auftut. Der Gipfel in Cannes im letzten Herbst sollte das entscheidende Treffen werden, um zu beweisen, dass sich die G20 von einem unmittelbaren Krisengremium in einen langfristigen globalen Lenkungsausschuss entwickeln kann. Aufgrund der Eurokrise kam es jedoch erneut zu einem Krisengipfel. Und auch Los Cabos wird aufgrund der skizzierten Probleme keine durchschlagenden Erfolge aufweisen.

Die G20 befindet sich in einem fundamentalen Dilemma: Auf der einen Seite lebt die informelle Gruppe vom politischen Moment und dem Scheinwerferlicht, das auf die Gipfel gerichtet ist. Politische Signalwirkung ist die einzige Währung der G20-Gipfel. Nach beeindruckenden Initiativen

auf dem Höhepunkt der Krise 2008 und Anfang 2009 geht es jetzt jedoch eher um die Umsetzung und Weiterentwicklung von politischen Verpflichtungen. Bei diesen teils sehr technischen Plänen sind nun Mut zu Kontinuität und Verhandlungen im Detail gefragt. Daher können andererseits das mediale Rampenlicht und das Streben nach historischen Gipfelerfolgen zur Gefahr werden, wenn die G20-Staaten – allen voran die Gastgeberländer – bei jedem Gipfel Neues vorweisen müssen. Dies führt in Folge zu ständig neuen Aktionsplänen, die sich in ihrer Substanz kaum unterscheiden, sowie zu Prestigeprojekten, die zwangsläufig vage gehalten sind. Für Los Cabos wäre es beispielsweise sinnvoller gewesen, den Schwerpunkt auf die Umsetzung des Aktionsplans von Cannes zu legen und einen Überprüfungsmechanismus einzurichten anstatt einen weiteren Aktionsplan aufzustellen.

Netzwerkgedanke jenseits der Gipfelerfolge stärken!

Grundsätzlich muss deshalb ein Umdenken stattfinden, was die G20 als informelle Gruppe tatsächlich leisten kann. So müssen die G20-Staaten dringend selbst erkennen und nach außen kommunizieren, dass das Streben nach immer neuen Gipfelerfolgen kontraproduktiv ist. Denn es geht bei der G20 vor allem darum, durch regelmäßige Treffen Vertrauen zwischen den Staaten aufzubauen, wie es etwa der G7 in der Vergangenheit gelungen ist. So konnte die G7 beim Ausbruch der Finanzkrise auf informeller Ebene viele Unterstützungsmaßnahmen koordinieren (bspw. Währungs-Swaps). Die G20 muss diesen Netzwerkgedanken jenseits der Gipfeldiplomatie stärker in den Vordergrund rücken – auch wenn die Aufgabe aufgrund der größeren Heterogenität der Mitglieder ungleich schwerer ist. Daher ist auch die Arbeit zwischen den Gipfeln im Netzwerk der G20-Staaten – und im Zusammenspiel mit anderen internationalen Organisationen – von besonderer Bedeutung, während die Gipfel lediglich die Spitze des Eisbergs darstellen. Die Einsetzung von weiteren Arbeitsgruppen auf operativer Ebene ist deshalb zu begrüßen und sollte in Zukunft ausgebaut werden.

Die G20 ist trotz aller kurzfristiger Kritik am Gipfel von Los Cabos weiterhin wichtig, um den

Dialog zwischen den Industrie- und Schwellenländern zu stärken, weil sie eine Plattform bietet, um ressortübergreifend an Lösungen für globale Probleme zu arbeiten. Diese langfristige Chance zur Stabilisierung und Reform der Weltwirtschaft sollte nicht vertan werden.

Katharina Gnath, seit Januar 2009 Associate Fellow des Forschungsinstituts der DGAP; Dr. Claudia Schmucker, Programmleiterin des Bereichs Globalisierung und Weltwirtschaft, Forschungsinstitut der DGAP.

Anmerkungen

- 1 Weitere Informationen zur Gipfelagenda unter: G20, Mexikanische Präsidentschaft, <<http://www.g20mexico.org/index.php/en/mexican-presidency-of-the-g20>> (abgerufen am 3.5.2012).
- 2 Vgl. G8, Camp David Declaration, Camp David, Maryland, 19.5.2012, <<http://www.g8.utoronto.ca/summit/2012campdavid/index.html>> (abgerufen am 21.5.2012).
- 3 Vgl. G20, Final Communiqué: Meeting of G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, Washington, DC, 20.4.2012, <<http://www.G20.utoronto.ca/2012/2012-120420-finance-en.html>> (abgerufen am 23.4.2012).
- 4 Dabei handelt es sich um Marktteilnehmer, die am Finanzmarkt tätig sind, ohne einer Regulierung zu unterliegen. Vgl. G20, Final Communiqué: Meeting of G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, Washington, DC, 20.4.2012, <<http://www.G20.utoronto.ca/2012/2012-120420-finance-en.html>> (abgerufen am 23.4.2012).
- 5 Ursprünglich hatte man sich geeinigt, die G8-Gipfel im Mai/Juni und die G20-Gipfel im November stattfinden zu lassen, um eine größere Distanz zwischen den Treffen zu erreichen. Aufgrund der mexikanischen Präsidentschaftswahlen am 1.7.2012 wurde der G20-Gipfel jedoch auf den Juni vorgezogen.
- 6 Vgl. G20, Communiqué: Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors, Mexico City, 26.2.2012, <<http://www.g20.utoronto.ca/2012/2012-120226-finance-en.html>> (abgerufen am 10.4.2012); G20, Final Communiqué: Meeting of G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, Washington, DC, 20.4.2012, <<http://www.g20.utoronto.ca/2012/2012-120420-finance-en.html>> (abgerufen am 23.4.2012).
- 7 Vgl. G20, Final Communiqué: Meeting of G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, Washington, DC, 20.4.2012, <<http://www.G20.utoronto.ca/2012/2012-120420-finance-en.html>> (abgerufen am 23.4.2012); »Der Druck auf Europa lässt nicht nach«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.4.2012, S.11.
- 8 Die EU ist zwar Mitglied der G20, verfügt aber nicht über ein Stimmrecht im IWF. Für die aktuellen Umsetzungsquote vgl. Edwin M. Truman, The G20 is Failing (Peterson Institute for International Economics, Op-ed), Washington, DC, 12.4.2012, <<http://www.piie.com/publications/opeds/print.cfm?researchid=2089&doc=pub>> (abgerufen am 23.4.2012).

Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

Herausgeber:

Prof. Dr. Eberhard Sandschneider, Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. | Rauchstraße 17/18 | 10787 Berlin | Tel.: +49 (0)30 25 42 31-0 | Fax: +49 (0)30 25 42 31-16 | info@dgap.org | www.dgap.org | www.aussenpolitik.net
© 2012 DGAP